Comisión de Industria, Energía y Minería
S/C

Versión Taquigráfica N° 117 de 2010

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Industria tabacalera

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 7 de julio de 2010

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Julio Battistoni, Vicepresidente.

MIEMBROS: Señores Representantes Verónica Alonso, Felipe Carballo, Marcelo Maute Saravia, Carlos Varela Nestier y Walter Verri.

ASISTE: Señor Representante Pablo D. Abdala.

INVITADOS: Señores Director General de la Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas, profesor Pedro Apezteguía y Director Nacional de Aduanas, contador Enrique Canon.

SEÑOR PRESIDENTE (Battistoni).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Industria, Energía y Minería agradece la visita del profesor Pedro Apezteguía, Director General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas, y del contador Enrique Canon, Director Nacional de Aduanas.

SEÑOR VARELA NESTIER.- Agradeciendo la presencia de nuestros invitados, tal vez sea bueno introducirlos en el tema que generó esta invitación a la Comisión.

Hace algunas semanas recibimos a los trabajadores organizados en el sindicato tabacalero, a partir de una resolución que el Poder Ejecutivo había tomado con relación al aumento del IMESI en los cigarrillos, y el impacto que eso generaba en el consumo. Fundamentalmente, lo que más interesó a la Comisión de ahí la invitación a que concurrieran hoy aquí reiterando, dicho sea de paso, algunos temas que ya habían sido planteados en visitas anteriores en el pasado período de Gobierno refiere a que los trabajadores nos señalaban su preocupación por lo que ellos creían era un incremento del contrabando de cigarrillos en nuestro país.

Es obvio que eso generó preocupación general a partir de varios elementos. Uno tiene que ver con que quien les habla y creo que casi todos los aquí presentes; no me atrevo a decir todos; eso podrá decirlo cada uno comparte conceptualmente la filosofía del Poder Ejecutivo cuando tomó medidas para limitar el consumo de tabaco en el Uruguay. Pero a partir de allí se abre un flanco que si no cerramos puede generar complicaciones a los uruguayos y a las uruguayas, y es la posibilidad de que la limitación al consumo de cigarrillos y las

medidas que conlleva, inclusive de tipo fiscal, para que este resultado se produzca, abra una ventana para que se introduzcan cigarrillos de contrabando en el Uruguay, con varias consecuencias negativas. La primera, tiene que ver con que no lograríamos controlar la circulación del cigarrillo a nivel nacional, como lo estamos haciendo con el cigarrillo que se produce legalmente. La segunda, es que sin ninguna duda la industria nacional está controlada desde el punto de vista del cuidado de su producción, pero no sabemos qué ocurre con los cigarrillos que entran de contrabando, por lo que se puede afectar más aún la salud del fumador, consumiendo productos que tal vez no sean de la calidad adecuada. Otro elemento es el que tiene que ver con la afectación que el Estado tiene en sus recursos, en la medida en que es obvio que el consumo de cigarros de contrabando no genera ningún tipo de recursos para el Estado, afectando dineros que son necesarios para políticas que hay que desarrollar en el Uruguay y que son imprescindibles para mejorar la calidad de vida de nuestra gente.

A la vez, un elemento que también nos preocupa y preocupaba a los trabajadores nucleados en la industria tabacalera, es la posible afectación y pérdida de fuentes de trabajo a partir de la disminución de la producción nacional y el aumento del consumo de cigarros de contrabando.

Insisto en que este tema ya fue planteado en su momento, tuvimos respuestas de la Dirección Nacional de Aduanas y se tomaron medidas que la propia industria consideró satisfactorias, pero ante la reiteración de esta problemática por parte de los trabajadores nos pareció adecuado escuchar de parte de la Dirección Nacional de Aduanas, su análisis, su diagnóstico, sus propuestas e, inclusive, sus recomendaciones, para que desde el Poder Legislativo podamos contribuir en el esfuerzo de mejorar su funcionamiento, fundamentalmente en el aspecto que consideramos realmente importante relativo a la salud de los uruguayos y las uruguayas. Deseamos contribuir con aquellas medidas que podamos desarrollar para que una Dirección tan importante para el país como la Dirección Nacional de Aduanas funcione de manera aún mucho mejor de la que ya lo viene haciendo en los últimos tiempos.

Debo señalar, para finalizar, que el funcionamiento de la Dirección Nacional de Aduanas y sus expectativas en cuanto a que su gestión cada vez se desarrolle mejor fueron señaladas, inclusive en el seno de la Comisión, por el propio Presidente de la Cámara de Industrias cuando nos visitó, hace muy pocos días. Allí señaló sus expectativas muy positivas con relación a la tarea que ustedes están desarrollando. Por lo tanto, creo que la generación de esta visita a la Comisión se hace con el espíritu más positivo y de colaboración posible, para que las cosas en el Uruguay cada vez salgan mejor.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- Antes de dar la palabra al contador Canon, quiero aportar algunos elementos que son imprescindibles a la hora de considerar los temas que señalaba recién el señor Diputado Varela Nestier con respecto a la política y a la participación que en ella tiene el Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta política del Poder Ejecutivo, que es llevada adelante, fundamentalmente, por el Ministerio de Salud Pública, apunta, por un lado, a provocar fuertes incrementos de precio en el cigarrillo a la venta. Según lo han demostrado las estadísticas del Ministerio de Salud Pública aclaro que no contamos con las correspondientes a los últimos meses, hay una relación directa entre el aumento de precios y la disminución de consumidores totales y consumidores parciales de cigarrillos. No existe, por lo tanto, desde el punto de vista del Ministerio de Economía y Finanzas, un interés fiscal especial. Además, si bien la recaudación por este concepto es importante, la recaudación del Estado no está basada en el IMESI ni en el IVA de los cigarrillos, sino que este instrumento fiscal es una herramienta que se emplea en otras políticas.

Por otro lado, esta política lleva a que se prohíba o limite la publicidad de los cigarrillos. Señalo esto porque estas son las políticas a largo plazo, y en este tipo de políticas el objetivo del Ministerio de Salud Pública es provocar desincentivos y lograr que los nuevos consumidores o potenciales consumidores no accedan al cigarrillo. Esto ha provocado, inclusive, que una de las tres compañías que vendía cigarros en el Uruguay British American Tobacco se retirara del mercado, por entender que la política llevada adelante por el Poder Ejecutivo no le permite ampliar su mercado en virtud de que no puede realizar publicidad de sus marcas. Entonces, este mercado, de por sí pequeño, no le resulta favorable. Esto ha provocado el retiro de una de las tres empresas del mercado, y si bien no estoy diciendo que esto disminuya el consumo, sí habla del impacto de las medidas, que lleva a algunas empresas transnacionales a considerar que Uruguay no es un mercado apetecible a desarrollar en atención a las políticas que se implementan con respecto a este rubro. Por lo tanto, la política fiscal es operativa a una política que está vinculada con la salud pública y se complementa con otra

que impide la publicidad y la asociación del cigarrillo con estándares exitosos, de modo de desincentivar a los potenciales consumidores.

En ese marco, hay que analizar también cuáles son los aspectos y la influencia del contrabando. El contrabando de un bien no deseado es mucho menos impactante que el de un bien que la ciudadanía desea. Por lo tanto, en el largo plazo, aun reconociendo la existencia del contrabando, parece bajar el consumo de cigarrillos; es lo que surge de las últimas encuestas realizadas por Enseñanza Secundaria vinculadas con el consumo de cigarrillos, alcohol y otras drogas entre los estudiantes de esa rama de la educación. De modo que, desde el punto de vista de la salud pública, el contrabando aparece como un tema menor, y desde la óptica fiscal, si bien se trata de una actividad que no deja nada y compite, quiero reiterar que el interés de la fiscalidad sobre el tabaco no tiene otro motivo que el de colaborar con una política de salud pública.

Sin perjuicio de ello, el contador Canon nos explicará conceptualmente las informaciones sobre el contrabando de cigarrillos, teniendo en cuenta que el análisis y la represión de esta actividad deben ser contextualizados sobre la base de estos dos aspectos anteriormente mencionados.

SEÑOR CANON.- En primer lugar, quiero decir que estoy agradecido por estar aquí y poder dialogar con esta Comisión del Poder Legislativo acerca de un tema que es de interés común y que también importa a toda la ciudadanía del Uruguay.

Comparto lo señalado por el señor Diputado Varela Nestier y otros comparecientes ante esta Comisión con respecto a los tres efectos negativos que sobre el conjunto de la población descarga este contrabando, tanto los que hacen a la cuestión fiscal como los que afectan la salud y el empleo.

Me tomé el trabajo de conseguir las versiones taquigráficas de la comparecencia del Sindicato Autónomo Tabacalero ante esta Comisión. Sé que es una de las organizaciones interesadas en este problema y me solidarizo con su interés y con el que manifiestan los señores Diputados. La Dirección Nacional de Aduanas siempre ha estado trabajando en estos temas, pero yo quiero hablar particularmente desde la asunción de esta nueva Dirección, mi Dirección, que comenzó el 1º de marzo.

Como ustedes saben, nuestra Dirección Nacional de Aduanas está en un proceso de modernización que tiene como consigna fundamental el control eficiente del tránsito, ingreso y egreso de mercaderías al Uruguay. Esto implica una contradicción, por un lado, entre la facilitación para que el comercio exterior pueda fluir y favorezca al conjunto de los uruguayos en materia de empleo, fiscalidad, ingreso, crecimiento del Producto Bruto, etcétera y, por otro, el control que, necesariamente, el Código Aduanero uruguayo nos impone. Cumplir con esas dos cosas en tres meses ha sido un desafío para esta Dirección. Continuamos con los lineamientos generales que las anteriores Administraciones Nacionales de Aduana desplegaron en algunos casos, lo hicieron acertadamente, en particular con el inicio del proyecto de modernización de Aduanas. Entonces, esta contradicción entre facilitación y control tiene, en este caso que nos ocupa, su punto álgido, su punto central, particularmente en el control.

En este sentido, tal como hemos anunciado desde nuestra asunción, hemos desarrollado una política de puertas abiertas y, al mismo tiempo que estamos aquí explicando cuál es nuestra política en relación al contrabando de cigarrillos, hemos recibido a la Asociación de Kioscos, Salones y Sub-Agentes de Quinielas del Uruguay, a la Asociación de Distribuidores e Importadores de Tabacos y Cigarrillos, y a representantes de la industria tabacalera por separado, para plantearles esta problemática. Con ellos hemos compartido cuál es nuestra labor, nuestros planes, nuestros proyectos y nuestras restricciones y limitaciones en este combate. Entonces, en primer lugar, empecemos por hacer una descripción de lo que ha sido en estos tres meses el combate a este tipo de contrabando.

Antes que eso, voy a citar un documento de la Organización Mundial de Aduanas que resume cuáles han sido las incautaciones de la Aduana de Uruguay, entre otras, en esta materia. Se llama "Informe de Aduanas y Tabaco", y señala que en el 2008 en Uruguay se incautaron quinientas sesenta mil doscientas unidades de cigarrillos de contrabando. En el año 2009, se incautaron ochocientas treinta y seis mil cuatrocientas unidades, es decir, cigarrillos. Según los indicadores que tengo en mi poder, las incautaciones de cigarrillos entre el 1º de marzo de 2010 al 30 de junio de 2010 totalizan en toda la frontera trescientas ocho mil seiscientas cuarenta unidades, por un valor de $ 1:139.000. Esto quiere decir quince mil cuatrocientas treinta

y dos cajillas de veinte cigarrillos cada una lo que, anualizado y en forma lineal, daría un incremento respecto a años anteriores: serían un millón doscientas mil unidades de cigarrillos.

Como manifesté tanto a la Asociación de Kioscos, Salones y Sub-Agentes de Quinielas del Uruguay como a la Asociación de Distribuidores e Importadores de Tabacos y Cigarrillos, y a los representantes de la industria tabacalera, obviamente, esto no es suficiente. Conocemos aunque sin poder cuantificarlo a través de los testimonios que estas Asociaciones nos han dado y de encuestas que ellos mismos han encargado, cuál es la dimensión del contrabando, por lo menos en términos porcentuales, en relación al consumo del comercio lícito de cigarrillos. De manera que el efecto que surte la Aduana, con las limitaciones actuales, es apenas disuasivo, aunque no menor. Estas Asociaciones, inclusive, la de Kioscos, Salones y Sub-Agentes de Quinielas del Uruguay y también los industriales del tabaco han solicitado a la Aduana una inspección, un control más atildado, más enfocado hacia el minorista en contrabando, es decir, los famosos toldos verdes. No es principalmente nuestra orientación, pero también les manifestamos que estamos dispuestos a incursionar en nuevos tipos de control. En este sentido, hemos mantenido entrevistas con la Dirección General Impositiva para realizar inspecciones conjuntas y estamos trabajando en eso. No puedo adelantar si esas inspecciones serán sobre los toldos verdes o en ferias de este tipo. Téngase en cuenta que la Aduana no puede como sí puede el Banco de Previsión Social o la Dirección General Impositiva hacer actuaciones disuasivas, es decir, un tipo de actuaciones advirtiendo que hay posibilidades de formalizar ese comercio. Si así lo hiciera, la Aduana estaría incurriendo en una grave violación del Código Aduanero. Si la Aduana hiciera una inspección al minoreo de cigarrillos de contrabando, tendría que incautar y, eventualmente, tomar otras acciones. De manera que, sin descartar algún tipo de nuevas acciones, habiendo coordinado ya algunas y teniendo a nuestro Director de Fiscalización en contacto con la fiscalización de la Dirección General Impositiva, planificando acciones conjuntas en torno a este tema, la Aduana sí debe concentrarse en el mayorista del contrabando. Y a eso estamos apuntando nuestras baterías. ¿En qué sentido y con qué restricciones?

En primer lugar, vayamos por la positiva. En el proyecto de modernización y a través del propio Presupuesto de la Dirección Nacional de Aduanas, en el correr del año vamos a contar con cincuenta y ocho nuevos vehículos de los cuales ya tenemos trece que nos van a permitir una mejor vigilancia de ruta. Quiero destacar que la vigilancia de ruta la hacemos en conjunto, porque también hay otros organismos del Estado que tienen potestades en este sentido, como el Ministerio del Interior, la Policía Caminera y, en el caso de la frontera fluvial, la Prefectura Nacional Naval. Es más: quiero destacar que estamos coordinando acertadamente, con éxito, con todos estos organismos y muchos más, en relación no solo a este tipo de contrabando, sino a otros, como droga y otras mercaderías. Entonces, esto nos va a permitir como decía, por la positiva la incorporación de cincuenta y ocho nuevos vehículos a nuestra red de vigilancia.

En segundo término, tenemos aspiraciones ya se las traslado, porque los señores Diputados van a ser protagonistas a que se refuerce el personal aduanero de la Dirección Nacional de Aduanas, de manera de que en la próxima Ley de Presupuesto se puedan destinar los recursos necesarios para el combate de este ilícito. En este momento, una de nuestras restricciones más importantes es precisamente esa. Sobre un total de novecientos ochenta y tres funcionarios de la Dirección Nacional de Aduanas en su totalidad, cuatrocientos cincuenta y nueve son los funcionarios destinados a la frontera con Argentina y Brasil. De ellos, ciento setenta y ocho cumplen sus funciones en puestos fronterizos con Brasil, y doscientos ochenta y uno con Argentina, que son los dos lugares por donde ingresa este tipo de contrabando. De más está decir que el problema no es tanto la cantidad, aunque es insuficiente, sino más bien los recursos con los que cuentan, que también son insuficientes. La Ley de Presupuesto en la que estamos trabajando intenta superar algunas de estas restricciones.

Pero, además, en materia de incautaciones, nosotros pensamos seguir en la línea que estamos desarrollando. Como dije, estamos en coordinación con otros organismos. Estamos trabajando en la frontera, tanto en relación al cigarrillo de contrabando como a otras mercaderías y, además, hemos incorporado funcionarios en comisión por llamarlo de alguna manera del Ministerio del Interior, expertos en inteligencia, cuyo trabajo es el combate a los ilícitos aduaneros, en particular a este, pero hay que dar tiempo para que esta tarea rinda los frutos que todos esperamos. Muchas gracias.

SEÑORA ALONSO.- En primer lugar, quiero agradecer la presencia del Director General del Ministerio de Economía y Finanzas y del Director Nacional de Aduanas y sumarme a las palabras vertidas por el señor Diputado Varela Nestier, ya que, sin ninguna duda, apoyamos lo dijimos cuando

nos visitó el sindicato tabacalero la política llevada adelante por el Poder Ejecutivo en cuanto a limitar el consumo de tabaco. Si analizamos lo que ha ocurrido en el mediano plazo desde que se implementó está medida, la curva de consumo ha ido descendiendo. De todos modos, entendemos esto pasa en Uruguay y en el resto del mundo que el 25% de la población va a seguir fumando, y como el mercado responde a cierta lógica, cuando el precio aumenta el Gobierno más que lo duplicó durante este período, también aumenta el contrabando. El sindicato tabacalero fue muy claro en ese sentido; nos asombró la cifra que manejaron los miembros de la delegación, y también vimos alguna encuesta que indica un 30% de aumento, lo cual nos parece un número muy alto. Por esa razón celebro las medidas que ha empezado a tomar la Dirección Nacional de Aduanas con respecto al control del contrabando.

De todas maneras, seguimos extremadamente preocupados, porque en las inmediaciones del BPS se puede ver la venta permanente de estos cigarrillos, que cuestan una tercera parte, y ni hablemos del interior del país, sobre todo desde el Río Negro hacia el norte, donde los controles son menores.

Por lo tanto, hemos escuchado lo que queríamos de parte de la Dirección Nacional de Aduanas en cuanto a los mecanismos a implementar. De todos modos, sabemos que existen restricciones de recursos, algo que mencionó la autoridad de la Dirección Nacional de Aduanas. Con respecto a eso me gustaría consultar al Ministerio de Economía y Finanzas, porque cuando se sube un impuesto el Ministerio debería tomar en cuenta que ello va a generar un impacto en la Dirección Nacional de Aduanas. Entonces, quisiera saber cuáles son las medidas que se van a tomar en cuanto a los recursos y si se está teniendo en cuenta que todo impacto fiscal va a generar un aumento del contrabando. Lo que me preocupa en este caso particular es que además de los cigarrillos van a ingresar muchas otras cosas que, inclusive, son más nocivas que los cigarrillos, como las drogas, de lo cual habló el señor Director.

Entonces, como dije, quisiera consultar al Ministerio de Economía y Finanzas en cuanto a si cada vez que toman una medida de este tipo porque hay que tomarlas saben cuáles son los recursos con los que debería contar la Dirección Nacional de Aduanas para tener a disposición los funcionarios necesarios, los que, aparentemente, están limitados.

Por otra parte, quisiera plantear en el seno de la Comisión que quizás sería bueno teniendo en cuenta lo manifestado por el Director de Aduanas y una queja formulada por CAMBADU invitar al Centro de Almaceneros y Baristas del Uruguay, porque sabemos que sus integrantes están siendo severamente afectados por esta situación. Por lo tanto, creo que sería bueno que su Presidente, el señor Menéndez, pudiera concurrir a la Comisión a fin de hablarnos de su preocupación que está a la vista de todos y hacernos eco de ella.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería referirme a algo que mencionó la señora Diputada Alonso, y es que Uruguay, de alguna manera, está en una situación muy especial respecto a la relación con el tabaco, teniendo en cuenta el nivel de la región o de América Latina. Yo no conozco el mercado ilícito de este tipo de cosas, pero entiendo que se da una situación característica en nuestro país, y lo que me preocupa es lo que mencionó la señora Diputada Alonso en cuanto a si no hay una natural tendencia a asociar este tipo de comercio ilícito a otro, como el de las drogas

Sin duda, este comercio es el que está generando mayores problemas de salud. Por supuesto, al decir esto no estoy desvalorizando el trabajo que se ha hecho con respecto a las enfermedades asociadas al tabaquismo, pero me gustaría saber si existe algún tipo de estudio de este comercio ilícito y si está asociado o no a otro tipo.

SEÑOR VERRI.- En representación de mi partido, también quiero agradecer la presencia del señor Director General del Ministerio de Economía y Finanzas y del señor Director Nacional de Aduanas.

Nosotros compartimos la política llevada a cabo por el Gobierno y coincidimos con la señora Diputada Alonso en cuanto a que es bueno que este, por encima de todo, no persiga un fin fiscal sino reducir el consumo de cigarrillos, por lo que va a tener todo nuestro apoyo. De todos modos, coincidimos con el Director Nacional de Aduanas y con el Director General del Ministerio de Economía y Finanzas en que todo esto lleva a un aumento del contrabando, porque si a la gente se le aumenta el precio de un producto que consume, necesariamente, tratará de comprarlo más barato en un mercado paralelo. Y, sin duda, esta preocupación debe ir acompañada de una política muy fuerte de parte de la Dirección Nacional de Aduanas.

En definitiva, esa es la preocupación que manifestó el sindicato de tabacaleros cuando concurrieron a esta Comisión.

Concretamente, quisiera saber si el contrabando está en los porcentajes que manifestó el sindicato, es decir, un 30%, y si Director Nacional de Aduanas también está incluyendo en ese contrabando los cigarrillos de "free shop" que, en realidad, si no estoy equivocado, no sería un contrabando sino una defraudación

Hago esta pregunta porque, a veces, uno ve yo fui fumador; por suerte, ya no lo soy en los quioscos o en cualquier almacén, fundamentalmente en el interior del país, como decía la señora Diputada Alonso, que se venden más cigarrillos de "free shop" que no es lo que afecta a la industria tabacalera que de otros orígenes, y creo que esto también debería ser combatido. Pero acá estaríamos hablando de otro tema, de recaudación, ya que se trata de una defraudación.

SEÑOR VARELA NESTIER.- Quería hacer una pregunta con respecto a lo que señaló el Director Canon en cuanto al incremento de decomisos de cigarrillos de contrabando.

Nosotros tenemos muy claro cuál es el volumen de contrabando en el país; esa cifra del 30% es casi histórica, aunque no sé si hay fundamentos para sostenerla. Pero la pregunta concreta es si el incremento de decomisos responde a una mayor eficiencia de la Aduana o a que hay un aumento del tránsito de cigarrillos de contrabando en el país; lo primero sería muy positivo, y lo segundo, muy preocupante.

También quiero señalar que me alegra saber que se está trabajando sobre el nudo del problema, que son los grandes mayoristas del contrabando. Combatir al minorista es una señal que se da a la población en el sentido de que se está actuando sobre el fenómeno, pero sabemos que eso no resuelve el problema. Nosotros tenemos claro que cuando se genera determinado camino de entrada de mercadería ilegal no se termina en un producto; una vez que se generan las redes de contrabando y las organizaciones delictivas no se quedan en el cigarrillo, van mucho más allá. Compartimos con la señora Diputada Alonso y con el señor Presidente la preocupación a nivel nacional no tenemos por qué saber de eso pero a nivel internacional es notorio acerca de que la droga, el cigarrillo, el alcohol y otras cuestiones están vinculadas al mismo tipo de organizaciones, una vez que estas se instalan en el país.

Hace unos años, cuando se trató este tema en la Comisión, insistí en que se debía trabajar sobre las organizaciones. En un país tan pequeño como este cuesta pensar que no se puedan detectar, no digo fácilmente, pero sí con un trabajo eficiente de inteligencia. Me parece bien que se estén tomando los recaudos para ir al fondo de la cuestión y que los verdaderos responsables de estos fenómenos de una vez por todas paguen sus culpas ante la sociedad.

SEÑOR MAUTE.- La señora Diputada Alonso hacía referencia a algo que me parece importante y sobre lo que quiero profundizar.

En primer lugar, me gustaría saber si al momento de tomar la medida de incrementar el precio de los cigarrillos, al momento de planificar esa acción tributaria el Gobierno previó la reacción que podía generar en el aumento del contrabando. La Diputada hacía referencia a posibles transferencias de fondos, que no sé si es el término correcto. Me refiero a si la Dirección Nacional de Aduanas realizó una planificación estratégica respecto a lo que podía incrementarse el contrabando.

En segundo término, quisiera saber si existe alguna política distintiva en las fronteras con respecto al cigarrillo, como se hace con otros rubros. Quizás esta pregunta esté más dirigida a las autoridades de la DGI, pero seguramente el Ministerio de Economía y Finanzas podrá responderla.

En tercer lugar, me gustaría saber, respetando las medidas reservadas en cuanto a incautación y persecución del contrabando que toma la Dirección Nacional de Aduanas, si la Comisión puede conocer las acciones puntuales que se están desarrollando en el departamento de Montevideo. El Director adelantó algo sin entrar en el ámbito reservado.

SEÑOR APEZTEGUÍA.- El proceso de reforma y modernización de la Aduana fue un objetivo del Poder Ejecutivo anterior, como también lo es del actual. Sin duda, se trata de un proceso

tremendamente laborioso y prolongado. Las Aduanas son las instituciones más viejas de la nación, e, inclusive, anteriores a la nación. Siempre me llama la atención cuando se dice que la Contaduría General de la Nación nació en 1826; pues las Aduanas son anteriores.

Se trata de organismos con una fuerte tradición e institucionalidad y también una carga muy importante de famas y costumbres, por lo cual los procesos de modernización, de renovación, de adaptación a lo que se pretende hoy de las aduanas del mundo, son prolongados.

Recuerdo hablar de esto con el contador Canon hace quizás un par de años, luego de que se aprobaran algunas normas legislativas respecto a la Dirección Nacional de Aduanas. Desde entonces se viene procesando un conjunto de retiros incentivados, lo que está permitiendo airear la estructura de la Aduana. Por supuesto, como contracara, tenemos el problema de la pérdida de recursos humanos. Aquí podríamos hablar de los temas vinculados a la calidad y a la cantidad, pero este proceso de airear a la Aduana, de permitir que un conjunto de funcionarios se retire, es siempre crítico. Ahora Canon lo está llevando adelante, y, precisamente, el lunes discutíamos, en lo que es la necesaria presentación del Presupuesto, cómo ajustar a ese proceso los requerimientos de rubros y de créditos presupuestales.

El Poder Ejecutivo, en particular el Ministerio de Economía y Finanzas, tienen un especial interés en que este proceso de modernización transcurra, y también en habilitar los rubros y créditos necesarios para tener una Aduana que cumpla todas sus funciones: la de facilitación del comercio y la de contralor en el sentido de que las dos implican el desarrollo de estructuras inteligentes.

Hoy las características más peligrosas del contrabando requieren por parte de las Aduanas, no del aduanero típico que se para en el paso de frontera sino de operaciones de inteligencia, estudios y controles de riesgo muy complejos.

La Aduana no ha pasado en estos años, ni va a pasar en los próximos, circunstancias por las cuales la carencia de rubros le impidan desarrollar sus políticas, sino que va a contar con los rubros necesarios y a la velocidad que estos procesos implican. Quizás los mayores problemas de la Aduana no los podamos resolver con una inyección instantánea de recursos, que posiblemente aplicaríamos mal y sin lograr los objetivos centrales. En la facilitación del comercio esto es mucho más claro que en el combate al contrabando, que también requiere personal en cada uno de los puestos de frontera.

Por lo tanto, les dejo esa seguridad y la respuesta indirecta a lo que planteaba la señora Diputada Alonso. El objetivo no es tomar medidas e inmediatamente aplicar recursos en la Aduana, sino dimensionarla de acuerdo a los problemas del Uruguay y del mundo. El Director mencionaba los estudios de la Organización Mundial de Aduanas porque las problemáticas se comparten con el conjunto de las aduanas del mundo, que en países parecidos, son similares.

En cuanto al segundo orden de preguntas, debo decir que no hay un régimen fiscal distintivo para los cigarrillos en frontera, como lo puede haber en el caso de los combustibles, y las razones son bastante obvias. El contrabando de combustible se realiza cruzando un puente. Establecer un precio diferencial en departamentos de frontera para algo tan pequeñito como una cajilla de cigarrillos generaría una situación absolutamente incontrolable y lo que no ocurre en el caso de los combustibles un problema de contrabando interno. El precio diferencial en un territorio tan pequeño como el del Uruguay provocaría ese tipo de fenómeno.

SEÑOR CANON.- Agradezco las inquietudes y las preguntas de los legisladores.

Haciendo estribo en la intervención del Director General de Secretaría del Ministerio de Economía y Finanzas, quiero decir que en la Dirección Nacional de Aduanas estamos en medio de un cambio organizacional, que es mucho más ambicioso que la mera modernización. Como decía el profesor Apezteguía, este es un cambio organizacional en una organización que tiene centurias, y si bien las generaciones han pasado, hay prácticas que están muy enraizadas en la organización y que son difíciles de cambiar. Esto, lejos de desanimarnos, nos hace redoblar el esfuerzo. Este esfuerzo redoblado no es exclusivamente de la Dirección Nacional de Aduanas, de su equipo de Dirección, de los mandos medios, de la alta Gerencia de la Aduana, sino también del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Economía y Finanzas, que nos respaldan íntegramente en nuestro proyecto modernizador y de cambio organizacional.

Hace unos instantes mencionaba el presupuesto. Aclaro que no quise poner el tema de los recursos humanos como una excusa. La Aduana hace lo que puede con los recursos que tiene y debe cumplir de la forma más eficiente posible. Creo que lo que en última instancia debe hacer la Dirección Nacional de Aduanas es presentar al Ministerio de Economía y Finanzas la Dirección Nacional de Aduanas es una Unidad Ejecutora de ese Ministerio y este, luego, al Poder Legislativo, su proyecto de presupuesto para superar estas carencias. Estamos contestes en que este es un esfuerzo nacional y que la nación, la ciudadanía, el Poder Legislativo, harán lo que esté en sus manos para darle a la Dirección Nacional de Aduanas los recursos necesarios, de acuerdo a su leal saber y entender.

A nosotros nos compete presentar un proyecto de presupuesto. En eso estamos, elaborándolo simultáneamente con un debe que tiene la Dirección Nacional de Aduanas, que es su planificación estratégica. En este momento, estamos desarrollando la planificación estratégica de la Dirección con el concurso de diversos consultores nacionales e internacionales y con los mandos medios de Aduana, que se han alineado en torno a este cambio organizacional, al proyecto de modernización, como un solo hombre.

Señalo esto porque está relacionado con las preguntas que los señores legisladores han formulado, y es pertinente porque la Aduana, desde la asunción de esta Dirección y hablando de control eficiente, se dio a sí misma una organización ligeramente distinta a la que tenía tradicionalmente.

Inmediatamente de asumir como Director Nacional de Aduanas, designé un Subdirector cuya área de competencia es el comercio exterior, que equivale a facilitación, y a un adscripto a la Dirección Nacional cuya área de competencia es el control de ilícitos aduaneros y tránsito de mercadería en el territorio nacional. Dentro de esa segunda función, que es control, está lo que se ha dado en llamar "inteligencia aduanera". Esta la hemos reforzado no solo con técnica aduanera, porque, en definitiva, la inteligencia para el control y la represión de los ilícitos deviene de reunir la información necesaria, de conocer los procesos y procedimientos aduaneros, de conocer los ilícitos y su forma de manifestación y, para controlarlos, hay que aplicar la inteligencia aduanera. Este es un proceso muy complejo, en el cual, sorprendentemente, la Aduana, con relación a otras del mundo y de América Latina, está relativamente atrasada, y estamos aplicando los mayores recursos de los que disponemos

Dentro de ello, un pequeño ingrediente de la inteligencia aduanera es este grupo de inteligencia aduanera y concurso de funcionarios del Estado que tienen experticia especial en inteligencia policial, pero aplicado a la Aduana, es decir, complementando la inteligencia aduanera con la policial para la represión del contrabando y de los ilícitos aduaneros.

Volviendo al gran paraguas de la inteligencia aduanera, además de estar desarrollando la planificación estratégica, en materia de gestión de riesgo, que así se llama el Departamento en el cual está basado esto, estamos aplicando los mayores recursos y contando con las mayores ayudas. En particular, me refiero a la de la Organización Mundial de Aduanas que cité, cuyo Prosecretario General nos visitó hace aproximadamente un mes, y a la de dos funcionarios expertos aduaneros que nos visitaron hace dos semanas, justamente, para ver en qué forma la Organización Mundial de Aduanas nos puede ayudar en este sentido.

Simultáneamente, junto con la Administración Nacional de Puertos y en virtud de un convenio que esta tiene con la Facultad de Ingeniería, estamos tratando de reclutar estudiantes avanzados de ingeniería, de tercer nivel, para que nos ayuden en la gestión de riesgo aduanero.

Ampliando todo lo que puedo en materia de las medidas que anuncié en mi primera intervención, digamos que este es el escalón sobre el cual estamos parados para desarrollar el control y la represión de los ilícitos aduaneros.

En cuanto a cuáles son las medidas que ya estamos tomando y vamos a tomar en el futuro inmediato, mencioné una coordinación a través de las direcciones de fiscalización respectivas con DGI, previendo en conjunto la realización de fiscalizaciones inspectivas y, particularmente, con relación al contrabando de cigarrillos. Más que esto no puedo detallar.

Podemos decir que la inteligencia aduanera, en coordinación con estos funcionarios de inteligencia policial, está trabajando intensamente en el tema. En esto hay que tener mucha paciencia, reunir información, juntar recursos y actuar con todo el sigilo y la cautela que se requiere en estos casos. Estamos trabajando en esto y en un plazo que no puedo comprometerme a dar, estoy convencido no solo porque se trata de funcionarios

que cuentan con una alta especialización sino que gozan de mi total confianza de que en el más corto plazo posible, va a dar resultados.

Con relación a las otras preguntas, puedo decir que, lamentablemente, para realizar cuantificación, estudio o encuesta, la Aduana no cuenta con los medios ni con un Departamento encargado de esto, si bien deberíamos implementar en el futuro un mayor conocimiento de estos tópicos, que hoy está muy lejos. Simplemente, yo tengo que referirme a las encuestas que me presentan los privados con los que he tenido intercambio, que son las mismas que ustedes han recibido. Por lo menos, son los mismos porcentajes que se me dicen y que constan en la versión taquigráfica de una reunión en la cuál se evalúa el contrabando en el momento actual

He expresado a los privados que me visitaron que tengo la casi certeza de que la actuación de la Aduana es un disuasivo, de que estamos haciendo todo lo que podemos, pero que no es suficiente. En ese sentido, creo que en un plan a mediano y largo plazo, vamos a incrementar nuestros recursos en dirección a dar mayor satisfacción a los privados, que la merecen.

Tampoco tenemos un estudio de las rutas de los ilícitos y de cómo se expresan, se retroalimentan o se duplican. Como han dicho dos o tres legisladores en la Comisión, existe la convicción y la semiplena prueba de que las rutas de los ilícitos no respetan mercaderías. En este momento, los dos grandes rubros son cigarrillos, de Paraguay, y prendas de vestir, que vienen de Argentina, cruzando por ambas fronteras. Lo conocido es que se inicia la ruta, el ilícito, a través de estas mercaderías, y luego se cambia la mercadería por alguna de mayor envergadura. Estamos actuando en toda la línea contra todas las rutas. Próximamente enviaremos a un funcionario la Prefectura Nacional Naval y a otro de la Dirección Nacional de Aduanas como dije, en coordinación con otros organismos del Estado, a los que incumben estos ilícitos a realizar un curso internacional no es ningún mérito, sino simplemente aprovechar las posibilidades que tenemos de control de drogas en puerto, que es una de las preocupaciones que compartimos con la Prefectura Nacional Naval.

No sabría decir si las mayores incautaciones en períodos anteriores responden a una mayor eficiencia de Aduanas o a un incremento del contrabando; quisiera creer que obedece a mayor eficiencia de Aduanas. En tanto no tengo cuantificado el contrabando, no lo puedo asegurar. Sí puedo garantizar que estamos trabajando al respecto. Esta Dirección quiere basar su trabajo en la transparencia, inclusive en la detección y sanción de los funcionarios aduaneros infieles o desleales. En ese sentido, no en este tipo de ilícito, pero sí en incautaciones por contrabando de otras mercaderías, lamentablemente, por primera vez Aduanas se sanea a sí misma a través de un propio grupo aduanero, porque llevó a la Justicia a un funcionario aduanero de la Aduana de Paysandú que hoy está procesado con prisión. Esto no nos enorgullece y así lo anunciamos a la interna de la organización, porque la acción de la Dirección Nacional de Aduanas no está orientada contra sus funcionarios, pero cualquier funcionario que deje sus dedos marcados en ilícitos será llamado a responsabilidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente, creo que nuestros invitados han brindado una exposición muy satisfactoria.

Agradecemos a nuestros invitados su exposición y tal vez nos veamos pronto.

Se levanta la reunión.